

LA «SUSTANCIALIDAD» DEL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Carlos III

SUMARIO.

- Introducción.
- I. A modo de «recordatorio». Breve nota sobre el fundamento doctrinal de la reforma constitucional.
 - II. Las implicaciones políticas y jurídicas del procedimiento en la reforma constitucional.
 - III. Tres modelos en el procedimiento para la reforma constitucional en el Derecho Comparado.
 - IV. El procedimiento para la reforma constitucional previsto en el artículo 167 CE. La interpretación que se ha hecho en la reforma del artículo 135 de la CE.
 - V. Primera conclusión: sobre la aplicación del «procedimiento de urgencia y lectura única» a la reforma del artículo 135 de la CE.
 - VI. Segunda conclusión: La necesidad de establecer unos procedimientos de reforma constitucional más claros en los reglamentos parlamentarios.

INTRODUCCIÓN

En España se había instalado la idea de que una reforma constitucional difícilmente se iba a producir a corto plazo. Que la Constitución fuera el resultado de un consenso casi «deificado» por nuestro imaginario político, y que nuestra historia constitucional tuviera tantos ejemplos de «trágalas», hacía que muchos pensarán que cualquier cambio en

la Constitución de 1978 era una tarea de tal complejidad política que se suponía imposible¹.

Sin embargo, ese parecer está siendo cuestionado por el proceso de integración y transformación en la Unión Europea. En 1992 el Tratado de Maastricht ya nos situó ante la tesitura de tener que hacer una primera reforma para poder seguir en la línea de la integración comunitaria —modificación del artículo 13.2 CE—. No obstante, aquella reforma, tanto por su dimensión —introducir dos palabras, «y *pasivo*»— como por el consenso que suscitó en todas las fuerzas parlamentarias, no presentó problema alguno². Otra cosa es la reforma del artículo 135 de la CE realizada en el mes de septiembre de 2011.

Aunque los proponentes de la reforma querían «pasar» el cambio constitucional como «una reforma menor», la modificación del artículo 135 de la CE tiene una notable complejidad jurídica y una innegable entidad política. No se ha de olvidar que afecta directamente a la capacidad económica de las Administraciones Públicas, supone elevar a rango constitucional el principio de equilibrio en el déficit y la deuda de las Administraciones Públicas, otorga prioridad absoluta al pago de los créditos por parte de esas Administraciones y, con carácter más general, es la primera vez que la Constitución española se «abre» de forma expresa al ordenamiento de la Unión Europea.

Por lo tanto, con la modificación del artículo 135 de la CE estamos ante una reforma de gran dimensión política y jurídica que, sin embargo, por razones de coyuntura —crisis económica y financiera— se ha sustanciado en el Congreso de los Diputados por un procedimiento totalmente inadecuado: «procedimiento de urgencia y lectura única».

El artículo que con estas palabras se introduce pretende demostrar lo inapropiado de ese procedimiento parlamentario. Para ello, no solo me fijaré en las características que reglamentariamente debe cumplir el objeto de la proposición o proyecto de ley que se vaya a tramitar por el procedimiento de lectura única —artículo 150.1 RC— y el procedimiento de urgencia —artículo 93 RC—, sino que pretendo profundizar en el sentido que

1 Si a lo anteriormente dicho unimos la estrategia política que en los últimos años se ha instalado en España de «confrontación total» entre las dos grandes fuerza parlamentarias, los espacios para el consenso y los cambios constitucionales que fueran necesarios parecen más difíciles aún. Frete a esa forma de hacer política hay que recordar con Alzaga que aunque nuestro sistema se asienta en el principio del pluralismo político ha de entenderse en sentido moderado y acuerdo en los elementos básicos del Estado. Deberíamos alejarnos de un *pluralismo radical obsesionado con la hipertrofia de la crítica... en una crítica sistemática de los adversarios y huérfana de pensamiento*. ALZAGA, O. Del consenso constituyente al conflicto permanente, Trotta, Madrid, 2011, págs. 100-101. Sobre la idea de acuerdo sobre «lo fundamental» y dejar de dar «bandazos y vaivenes», puede verse a RAMÍREZ, M. *Siete lecciones y una conclusión sobre la democracia establecida*, Trotta, Madrid, 2006, pág. 150.

2 Sin embargo, en la doctrina si se produjo un importante debate. Podemos recordar que durante los meses anteriores a la ratificación del Tratado Constitucional se produjo una importante discusión sobre la necesidad o no de reformar la Constitución. Como es conocido finalmente la Declaración de 13 de diciembre de 2004 del TC solventó el problema indicando que no había que realizar reforma alguna. Después, iniciada la VIII Legislatura, a instancia del Gobierno, el Consejo de Estado elabora un informe sobre la reforma constitucional en la que se ocupa, también, de las modificaciones que habría que hacer para adaptar nuestro Texto fundamental al proceso de integración europea. Entre otros trabajos sobre esta materia vid. *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates parlamentarios*. Dirs. RUBIO LLORENTE, F. Y ÁLVAREZ JUNCO, J. CEPC, Madrid, 2006. Reforma Constitucional y reformas estatutarias. ÁLVAREZ CONDE, E., Iustel, 2007, *Hacia la europeización de la Constitución Española. La adaptación de la Constitución española al marco constitucional de la Unión Europea*. CRUZ VILLALÓN, P. (Coord). Fundación BBVA, Madrid 2006.

deben tener los procedimientos parlamentarios para la reforma constitucional en el constitucionalismo democrático, donde la vocación de continuidad del sistema y la preservación de los actos hace que baste con la actuación de uno o varios «poderes constituidos», de acuerdo con las previsiones de la propia Constitución, para hacer la reforma de la Norma Fundamental.

Como dijera el maestro Pedro de Vega, en la reforma constitucional de un Estado democrático el procedimiento tiene implicaciones políticas y jurídicas de gran magnitud. *El estudio... de la normativa de la reforma, encierra una problemática mucho más rica y compleja que la que pudiera derivar del estricto análisis formal del procedimiento. Lo que conlleva que el planteamiento del mismo tenga que efectuarse desde un orden de consideraciones, políticas y jurídicas, que trascienden su dimensión adjetiva y meramente procesal*³.

Por ello, me propongo, a la luz de la experiencia que nos ofrece la reforma constitucional del artículo 135 CE, analizar los elementos formales y procedimentales que establece el artículo 167 CE para la reforma «ordinaria» y la práctica parlamentaria que de esas normas se han hecho. Lo haré teniendo muy en cuenta las implicaciones políticas y jurídicas que tiene toda reforma constitucional y, en particular, las circunstancias en las que se mueve nuestro texto constitucional y el funcionamiento de nuestra democracia representativa. Pero empecemos por el principio. Para ello, si he dicho que el procedimiento en la reforma constitucional tiene importantes consideraciones política, el inicio tiene que ser traer con brevedad los fundamentos doctrinales de dicha reforma.

I. A MODO DE «RECORDATORIO». BREVE NOTA SOBRE EL FUNDAMENTO DOCTRINAL DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Hacer un breve excursus sobre la reforma constitucional presenta notables complicaciones por la transcendencia teórica y política del «instituto». No se ha de olvidar que conforma, junto al principio democrático y el principio jurídico de supremacía constitucional, los tres elementos esenciales del Estado constitucional contemporáneo⁴: sin un poder racional, originario y democrático que exprese la voluntad de la sociedad no hay Constitución democrática, pero sin un procedimiento específico para la reforma constitucional que contribuya a asegurar la superioridad normativa de ese texto, a la larga, tampoco tendremos Constitución puesto que nada le diferenciaría del resto de las normas del ordenamiento jurídico.

En la teoría tradicional, la relación entre el «Poder Constituyente» y los «Poderes Constituidos» así como la consideración de la Constitución como norma jurídica superior del ordenamiento han hecho que la doctrina no haya dejado de ocuparse de la reforma del Texto Fundamental en toda la historia Constitucional. Precisamente por ello, como ha señalado Pérez Royo, la teoría de la reforma constitucional que se ha producido a lo lar-

3 DE VEGA, P. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 78.

4 En este sentido, vid DE VEGA, P. *La reforma constitucional...* cit., pág. 15. PÉREZ ROYO, J. *La reforma de la Constitución*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, págs. 96 y ss.

go del tiempo refleja tanto las distintas culturas a partir de las cuales se ha construido el Estado constitucional como los diversos momentos históricos por los que ha discurrido⁵. Por eso, la doctrina cuando se ocupa de este tema lo primero que hace es fijar con claridad las diferencias que hay en las diversas tradiciones: de un lado, la americana, donde la idea de normatividad de la Constitución es consustancial al Texto Fundamental desde el primer momento y, con ello, la necesidad de un procedimiento específico y agravado para la reforma es casi consustancial; de otro, la tradición continental europea, en la que durante muchos años la Constitución era un texto programático de carácter político que conjugaba poder monárquico y parlamentario haciendo que la reforma pasase de modelos de máxima flexibilidad a otros de máxima rigidez⁶.

Como decía, en América, puesto que había quedado desde el primer momento fundamentada la supremacía de la Constitución, de lo que se trataba era que la diferencia entre Ley y Constitución, entre Poder Constituyente y Poderes Constituidos, tuviera toda la importancia jurídica que la idea requería. Para ello, la Constitución como *lex superior*, resultado del Poder Constituyente, debía ir unida a la noción de rigidez constitucional.

Por el contrario, en Europa, la situación era mucho más compleja. La diferencia entre Poder Constituyente y Poderes Constituidos, que sin ningún problema se debía haber asentado con la consolidación de las Constituciones ilustradas y representativas de finales del XVIII, en la práctica se hizo imposible porque durante mucho tiempo lo que se consolida es la soberanía compartida entre el Monarca y la Nación. De tal suerte, que tanto en las constituciones «otorgadas» como en las «pactadas» los poderes que creaban la ley fundamental y los que después ejercían sus funciones eran los mismos. Por ese motivo, carecía de sentido la rigidez constitucional y lo que caracterizaba a muchas de esas constituciones era que no se preocupan de establecer un procedimiento de reforma. El Poder Constituyente no se expresaba en un único acto para la conformación del sistema sino que quedaba activo de forma permanente y, por lo tanto, en cualquier momento podía cambiarla. Pese a esa lógica, no faltaron las «idas y venidas» en la tensión entre el poder monárquico y el parlamentario. De tal suerte que muchos textos constitucionales, que tenían la pretensión de ser «documentos políticos de ruptura», establecían complicadísimos procedimientos de reforma constitucional con la sola finalidad «cerrar la puerta» al monarca y sus ataques al reparto de poder establecido en el texto constitucional.

Todo los «vaivenes» sobre la rigidez o flexibilidad constitucional que se dan en Europa desde finales del XVIII hasta el período de entre Guerras son consecuencia de la «lucha» de la sociedad civil para librarse del Antiguo Régimen. Con la llegada de la soberanía popular sin límites o cortapisas resurge el «Poder Constituyente» como sujeto político originario que en un «acto irrepitable» otorga la constitución. Si a esto unimos que en la segunda mitad del siglo XX se consolida la idea de la constitución como norma jurídica, tenemos todas las condiciones para que la reforma constitucional aparezca como una cuestión esencial. Desde ese momento no solo está presente la reforma en la

⁵ PÉREZ ROYO, J. *Ibidem*, pág. 14 y ss.

⁶ Vid. RUBIO LLORENTE, F. «Rigidez y apertura de en la Constitución», AA.VV. *La reforma constitucional: ¿hacia un nuevo pacto constituyente?*, CEPC, Madrid. 2009. pág. 21 y ss. BLANCO VALDÉS, R. *El valor de la Constitución*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, págs. 207 y ss.

Constitución sino que todas ellas son constituciones rígidas. Por eso, la diferencia entre constitución rígida y constitución flexible que teorizase Bryce deja de tener sentido⁷.

A partir de aquí la reforma constitucional cobra un sentido distinto: se convierte en un instrumento más para la permanencia y continuidad constitucional, no necesita de la aparición del Poder Constituyente, sino que los Poderes Constituidos tienen capacidad para realizar los cambios necesarios en el Texto Fundamental que aseguren su subsistencia y adecuación a la realidad social. Por ello, la reforma es una garantía extraordinaria del texto constitucional. La Constitución se ajusta a la realidad social mediante la interpretación, tanto la interpretación política como jurídica son técnicas que aseguran la vivificación constitucional y evitan su obsolescencia, pero cuando ni tan siquiera de esta forma es posible casar realidad social y realidad constitucional es cuando debe activarse la reforma que mediante unos procedimientos específicos aseguran la actualización de texto fundamental.

Una vez que se ha comprobado que la reforma es la mejor manera en los momentos extremos para ajustar la Constitución a la realidad de los tiempos y ha quedado superado el debate sobre «quién» está legitimado para efectuar dicha actividad, se concluye que en una sociedad democrática esa función le corresponde esencialmente al Parlamento de acuerdo con sus reglas y sus procedimientos. En el Estado constitucional democrático la pregunta sobre «el cómo» de la reforma constitucional nos lleva sin ningún género de dudas a las distintas variantes de actuación de los «Poderes Constituidos» para realizar dicha función. Fundamentalmente, el Parlamento en cuanto órgano que hace presente al sujeto soberano⁸.

II. LAS IMPLICACIONES POLÍTICAS Y JURÍDICAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Que el procedimiento para la reforma constitucional en un Estado democrático tiene notables implicaciones políticas y jurídicas es una obviedad que muchas veces se olvida.

Descartadas las constituciones intangibles, por contrarias al principio democrático⁹; y las constituciones flexibles, porque lo propio de una Constitución que es norma suprema del ordenamiento es la rigidez¹⁰, lo verdaderamente relevante en el funcionamiento del instituto de la reforma es que esté sometido a un procedimiento donde se garantice la intervención de los «poderes constituidos» que la misma Constitución determina.

⁷ *Constituciones flexibles y constituciones rígidas*. BRYCE, J. IEP, Madrid, 1962, 2ª Ed.

⁸ LAPORTA, F. *El imperio de la ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007, págs. 222 y ss. DE CABO MARTÍN, C. *La reforma constitucional. En la perspectiva de las Fuentes del Derecho*, Trotta, Madrid, 2003. Págs. 68 y ss.

⁹ Evidentemente, eso no quiere decir que no existan contenidos de algunas constituciones que si son intangibles. Basta con acercarse a textos constitucionales como el francés donde no puede ser objeto de reforma «la forma republicana de gobierno», a la Ley Fundamental Bonn que prohíbe cualquier modificación que afecte a la organización de la Federación en Länder o los principios enunciados en los artículo 1 y 20 LFB y la constitución italiana donde no se puede modificar la forma republicana del Estado italiano (art. 139 CI).

¹⁰ En este sentido, vid a PACE, A. en la obra conjunta con VARELA, J., *La rigidez de las constituciones escritas*, CEC.

Como ha señalado De Vega, las normas procedimentales de la reforma constitucional tienen, al menos, tres objetivos:

- Establecer un camino capaz de ajustar la Constitución al cambio histórico en aquellos casos en los que la función interpretativa no lo hace posible.
- Que ese cambio se produzca dentro de la continuidad jurídico formal del sistema.
- Que en el proceso de reforma quede asegurado el derecho de las minorías; o lo que es lo mismo, se impida que una mayoría pueda convertirse en Poder Constituyente sin ni tan siquiera oír a las minorías.

Si aceptamos estos objetivos como fundamentales, es fácil razonar «el cómo» de la reforma: no podrá ser tan complicada como para que resulte imposible adaptar la Constitución a los nuevos tiempos. Debe establecerse mediante instrumentos que operen en el ordenamiento jurídico y no lo pongan en cuestión en momento alguno. Finalmente, no podrá ser un procedimiento tan débil como para que la reforma quede en manos de una mayoría circunstancial y se impida a las minorías participar haciendo presente su opinión. En definitiva, que uno o varios «Poderes Constituidos» hagan el «trabajo» del Constituyente no es una subversión del sistema, tiene una explicación lógica. Puesto que en democracia el Poder Constituyente coincide con el pueblo que expresa su voluntad en las elecciones es razonable que sea el Parlamento resultante de esas elecciones el que pueda modificar la Constitución. Sin embargo, eso no debe hacernos perder de vista que estamos activando el instrumento más «potente» del sistema para adaptar la Constitución a la realidad social. Por ello, debe hacerse con un especial cuidado en las formas: sin tantos inconvenientes que se ha imposible la reforma; sin tanta flexibilidad que nada le distinga de la tramitación de una ley.

III. TRES MODELOS EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL DERECHO COMPARADO

Traigo aquí una pequeña muestra de los procedimientos que siguen algunos de los países de nuestra cultura jurídica a la hora de desarrollar una reforma constitucional con un objetivo claro: comprobar que una vez que se ha consolidado la idea de que los cambios constitucionales se han de «encargar» a los Poderes constituidos, lo común es que se apueste por otorgar esa misión al Poder Legislativo ordinario asegurándonos que se hace mediante el cumplimiento de especiales reglas de procedimiento, que aseguren que la reforma va a contar con el mayor consenso político y social y no se va a producir un «uso» abusivo de la institución reformadora por parte de las mayorías. Existen tres grandes modelos en nuestra cultura jurídica: reforma constitucional tramitada por el procedimiento legislativo ordinario que requiere mayorías cualificadas; reforma constitucional también sustanciada por el procedimiento legislativo ordinario que requiere mayoría cualificada y doble lectura en ambas cámaras; y, reforma aprobada en trámite legislativo ordinario y sustanciada en dos legislaturas sucesivas¹¹.

11 Se podría establecer un nuevo grupos para aquellas constituciones que, como la Norteamericana, requieren una Convención constitucional para la reforma (Enmienda núm. V). Para realizar esta clasificación he

Modelo de rigidez constitucional «limitada»: mayorías cualificadas y procedimiento legislativo ordinario. El caso alemán y francés¹².

Tanto en Francia como en Alemania el procedimiento de reforma constitucional es, en palabras de Arnold refiriéndose al modelo alemán, «relativamente flexible»¹³. Una vez que asumimos que ciertos contenidos constitucionales son intangibles y, por lo tanto, son inmodificables —en Francia la forma republicana de gobierno y en Alemania el principio de dignidad humana y la consideración de la República alemana como Estado de Derecho, social y federal— para la reforma constitucional tan sólo se requiere activar el procedimiento legislativo ordinario, eso sí, cumpliendo ciertos requisitos tanto en cuanto a los sujetos legitimados para presentar la iniciativa como en cuanto a las mayorías requeridas en cada una de las cámaras.

Lo que más me interesa para el objeto del trabajo que se está desarrollando es lo que sucede en la fase intermedia, parlamentaria, del procedimiento de reforma constitucional en estos dos países: En Francia dicha fase empieza con la deliberación de los proyectos o proposiciones de reforma que se ha de abrir a enmienda, discutir y debatir según el procedimiento legislativo ordinario sin que se pueda tramitar dicha reforma por ningún procedimiento simplificado. Además, debe ser aprobado en idénticos términos por las dos Cámaras (artículo 126 Reglamento de la Asamblea Nacional). En Alemania, sucede algo similar. La Ley Fundamental establece que la reforma constitucional requiere la aprobación por los dos tercios de los miembros tanto del Bundestag como del Bundesrat (art. 79 LF). En cuanto al procedimiento el artículo 76 de la LF establece que la tramitación de un proyecto de reforma de la Ley Fundamental no puede ser reducida y debe cumplir el plazo de nueve semanas. Por otro lado, el artículo 81 de la LF señala expresamente que la Ley Fundamental no podrá ser reformada ni derogada ni suspendida total o parcialmente mediante una ley adoptada en «Estado de emergencia legislativa»¹⁴

seguido el trabajo del profesor Vera Santos en el capítulo V de su obra sobre la reforma constitucional. VERA SANTOS, J.M. *La reforma constitucional en España*. La Ley, Madrid, 2007, págs. 171 y ss.

12 En este mismo grupo se encontraría Portugal, con la diferencia de que impone un plazo de 5 años desde una reforma para que se pueda activar otro, salvo si se cumplen ciertos requisitos. También República Checa, con ciertas variantes puesto que la Constitución no hace mención al procedimiento de reforma.

13 ARNOLD, R. «La reforma constitucional en Alemania». *Revista de Derecho Político*, n.º. 37, 1992, pág. 375.

14 Artículo 79 [Reforma de la Ley Fundamental] La Ley Fundamental sólo puede ser reformada por una ley que expresamente modifique o complemente su texto. En el caso de tratados internacionales que tengan por objeto un acuerdo de paz, la preparación de un acuerdo de paz o la abolición de un régimen de ocupación o que estén destinados a la defensa de la República Federal, será suficiente, para aclarar que las disposiciones de la presente Ley Fundamental no se oponen a la conclusión y a la entrada en vigor de tales tratados, incluir en el texto de la Ley Fundamental un agregado que se limite a dicha aclaración.

1. Una ley de este carácter requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros del Bundestag y de dos tercios de los votos del Bundesrat. 2. No está permitida ninguna modificación de la presente Ley Fundamental que afecte la organización de la Federación en Länder, o el principio de la participación de los Länder en la legislación, o los principios enunciados en los artículos 1 y 20. Artículo 76 [Proyectos de ley] 1. Los proyectos de ley serán presentados al Bundestag por el Gobierno Federal, por los miembros del Bundestag o por el Bundesrat. 2. Los proyectos de ley del Gobierno Federal deberán ser enviados primeramente al Bundesrat. Este podrá dictaminar sobre dichos proyectos dentro de un plazo de seis semanas. Si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, éste será de nueve semanas. El Gobierno Federal podrá enviar al Bundestag, al cabo de tres semanas, o cuando el Bundesrat haya expresado una solicitud de acuerdo con la tercera frase, al cabo de seis semanas, un proyecto de ley que,

Modelo de reforma constitucional sustanciada por el procedimiento legislativo ordinario que requiere mayoría cualificada y doble lectura en cada una de las cámaras¹⁵.

El caso más paradigmático de este modelo es el italiano. Se establece un procedimiento de reforma constitucional que, aquí también salvado los asuntos intangibles —no es modificable la forma republicana del Estado— se ha de activar un trámite parlamentario que conlleva dos lecturas sucesivas en cada una de las dos cámaras (cuatro lecturas, nada más y nada menos). Además, entre la primera y la segunda lectura de cada cámara debe mediar un plazo de 3 meses. Para finalizar, eventualmente, puede ser sometida a referéndum. La doctrina italiana no ha dudado en considerar dicho procedimiento de «especial rigidez» con notables complejidades técnicas y política tanto por el tiempo que transcurre en su sustanciación como en el número de agentes políticos que intervienen¹⁶. El reglamento establece que en el primer trámite se ha de sustanciar por el procedimiento legislativo ordinario —artículo 97 RC—. En el segundo el proyecto se somete directamente a votación de cada uno de los artículos en pleno sin que se admitan enmiendas de ninguna naturaleza —artículo 99 RC—.

Modelo de reforma aprobada en trámite legislativo ordinario y sustanciado en dos legislaturas sucesivas.

Sin duda es la reforma que establece un procedimiento de mayor rigidez y, aunque pueda parecer extraño, es bastante frecuente en los países europeos. Es el modelo que establece el artículo 168 de la CE y que con ciertas variantes recogen constituciones como las de: Bélgica, Luxemburgo, Grecia, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia. Entre todos estos países lo más común es que el trabajo de reforma constitucional se sustancia en dos legislaturas y, por tanto, aprobada la iniciativa de reforma en las cámaras parlamentarias se han de convocar elecciones para la constitución de la nueva legislatura.

Desde el punto de vista del trámite parlamentario varía en cada uno de los países. En algunos países, caso de España según la doctrina, el primer debate es en el Pleno y lo que se discute es un «principio de reforma»; en otros, lo que aprueba el «primer parlamento» es una propuesta de reforma articulada y mediante el correspondiente procedimiento. En todo caso, y a los efectos de lo que aquí nos interesa, estamos ante un proce-

a título excepcional, hubiere calificado de particularmente urgente al enviarlo al Bundesrat, aun cuando no hubiera recibido todavía el dictamen del Bundesrat; luego que el Gobierno Federal reciba dicho dictamen, lo hará llegar sin demora alguna al Bundestag. En el caso de proyectos de reforma de la presente Ley Fundamental y de transferencia de derechos de soberanía de acuerdo con el artículo 23 o el artículo 24, el plazo para el dictamen será de nueve semanas; la cuarta frase no tendrá aplicación alguna. 3. Los proyectos de ley del Bundesrat deberán ser enviados al Bundestag por el Gobierno Federal en un plazo de seis semanas. Este deberá expresar en ese momento su opinión. Si por razones importantes, especialmente debido a la extensión de un proyecto, solicitase una prórroga del plazo, éste será de nueve semanas. Si el Bundesrat, a título excepcional, hubiere calificado de particularmente urgente un proyecto, el plazo será de tres semanas o, si el Gobierno Federal hubiera expresado una solicitud de acuerdo con la tercera frase, de seis semanas. En el caso de proyectos de reforma de la presente Ley Fundamental y de transferencia de derechos de soberanía de acuerdo con el artículo 23 o el artículo 24, el plazo será de nueve semanas; la cuarta frase no tendrá aplicación alguna. El Bundestag tendrá que deliberar sobre el proyecto y adoptar una decisión en un plazo razonable. Artículo 81 [Estado de emergencia legislativa] La Ley Fundamental no podrá ser reformada ni derogada ni suspendida total o parcialmente por una ley adoptada en las condiciones del apartado 2.

15 Modelo que, además de Italia, también encontramos en la Constitución lituana.

16 Vid. VERA SANTOS, J.M. *La reforma...*cit., págs. 185 y 186.

dimiento de «extrema rigidez» que, además, como el mismo artículo 147.5 RC no renuncia a que se tramite por el procedimiento legislativo común.

IV. EL PROCEDIMIENTO PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 167 CE. LA INTERPRETACIÓN QUE SE HA HECHO EN LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CE

Al analizar el procedimiento que se ha seguido para la reforma del artículo 135 de la CE, al menos hay dos cuestiones que nos tendrían que llevar a plantearnos si se han cumplido las previsiones de los artículos 166 y 167 de la CE: que se pueda «encadenar» al procedimiento especial de reforma un procedimiento de urgencia y lectura única, y que en ese procedimiento se presenten enmiendas parciales y a la totalidad de devolución.

4.1. EL PROCEDIMIENTO DE URGENCIA Y LECTURA ÚNICA HABILITADO POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS PARA LA REFORMA DEL 135 CE

El denominado procedimiento de reforma constitucional ordinario previsto en el artículo 167 CE se activa a partir de la «iniciativa de reforma» que ejercita el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado o las Asambleas de las CC.AA, de acuerdo con lo previsto en los artículo 166 y el 87 de la CE.

No quisiera «entretenerme» en temas que no son el objeto central de este trabajo y que ya están suficientemente estudiados en la doctrina. Por ello, en relación con el inicio del procedimiento de reforma tan solo decir que, como es bien conocido por los especialistas, la propuesta de activación del procedimiento que realiza el Gobierno es una iniciativa legislativa técnicamente hablando, *por mor* de la función de dirección política que le atribuye el artículo 97 de la CE; el resto de las propuestas, puestas en marcha por diputados, senadores, grupos parlamentarios o Comunidades Autónomas necesitarán de la toma en consideración para convertirse en una iniciativa desde el punto de vista jurídico constitucional¹⁷. Si quisiera señalar, brevemente, que entre los sujetos parlamentarios que pueden presentar una propuesta de reforma ya existe una diferencia agravada respecto del trámite legislativo: los sujetos parlamentarios proponentes han de ser dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados (art. 146.1 RC), o bien cincuenta senadores que no pertenezcan al mismo grupo parlamentario (art. 151 RS). Desde luego esta especialidad agravada para la presentación de una propuesta de reforma constitucional respecto de la «iniciativa» legislativa no es un instrumento para proteger a las minorías o facilitar la reforma, más bien es un mecanismo tendente a la racionalización par-

17 Vid. ARAGÓN REYES, M. «La iniciativa legislativa», *REDC*, núm. 16, 1986, pags. 60 y ss. RUBIO LLORENTE, F. «El procedimiento legislativo en España: lugar de la ley entre las fuentes del Derecho», *REDC*, núm. 16, 1986, págs. 91 y ss. BIGLINO CAMPOS, P. «La iniciativa legislativa», *Enciclopedia básica*, Vol. III. Cívitas, Madrid, 1995, págs. 3596-3597. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *La iniciativa legislativa del Gobierno*, CEPC, Madrid, 2000, págs. 12 y ss.

lamentaria y a evitar que se activen propuestas que no cuenten con el respaldo suficiente en la cámara y que puedan llevar a debates con escasa posibilidad de fructificar¹⁸.

Solventadas estas cuestiones, y una vez que la «iniciativa» ha sido presentada ante el registro de la cámara correspondiente, la Mesa comprobará que cumple los requisitos formales y materiales. Superado el trámite de admisión y calificación a trámite estará en condiciones de ser incorporada al orden del día para la toma en consideración, en uno de los supuestos, o la apertura del trámite de enmienda en otro. En definitiva, sin entrar en cuestiones procedimentales «ordinarias» que por no tener ninguna diferencia con el procedimiento legislativo al uso carecen de interés para este trabajo, estaríamos en condiciones de iniciar el procedimiento parlamentario propiamente dicho. Y aunque pueda parecer una obviedad, lo primero que tenemos que tener en cuenta es que estamos ante un *procedimiento legislativo especial por razón de la materia*. Por ello, la regulación del trámite parlamentario está recogida en el Capítulo III del Título V del Reglamento del Congreso dedicado a *las especialidades del procedimiento legislativo*. En concreto, el artículo 146.1 RC dice que «*Los proyectos y proposiciones de reforma constitucional a que se refieren los artículos 166 y 167 de la Constitución se tramitarán conforme a las normas establecidas en este Reglamento para los proyectos y proposiciones de ley...*». Precisamente, esta remisión a las normas establecidas en el Reglamento para el trámite legislativo sin más referencia, es uno de los problemas que se plantean ante la reforma constitucional. En este caso, la pregunta que debemos hacernos es si ¿cabe sumar a un procedimiento especial por razón de la materia las limitaciones que conlleva uno o más procedimientos abreviados? Que es lo que lo que se ha hecho en la reforma constitucional del artículo 135 de la CE.

Recordemos cómo fue: el Pleno de la Cámara, a instancia de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, acuerda tramitar la reforma por el procedimiento de lectura única. El argumento, bien discutible, es la «simplicidad de formulación» y que estamos ante una «cuestión de menor importancia». La consecuencia, no confesada, favorecer los intereses políticos de la mayoría —acelerar el trámite parlamentario— y limitar los derechos de las minorías. A dicho acuerdo, se le ha de sumar el de la Mesa de la Cámara que, en virtud del artículo 93 del RC, decide tramitarlo por el *procedimiento de urgencia*¹⁹.

Es cierto, que esta «suma» de procedimientos especiales se ha aplicado para las dos reformas constitucionales producidas en nuestro país. Aunque, como veremos más tarde, hay diferencias notables entre una y la otra. En ambos casos se ha utilizado el procedimiento de urgencia y lectura única. En la práctica lo que se ha hecho en estos dos casos es sumar al procedimiento especial de reforma constitucional dos procedimientos abreviados: el de urgencia, que de acuerdo con el artículo 94 RC supone reducir el plazo de los trámites a la mitad²⁰, y el de lectura única, que de acuerdo con el artículo 150.2 RC su-

18 En este mismo sentido, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. *El procedimiento agravado de reforma de la Constitución española de 1978*, CEPC, Madrid, 2007, págs. 35 y 36.

19 El Pleno del Congreso de los Diputados en su sesión de 31 de agosto de 2011 toma en consideración la Proposición de Ley de reforma constitucional del artículo 135 de la CE, acuerda su tramitación directa y en lectura única y la Mesa de la Cámara, con la misma fecha, acuerda la tramitación de dicha Proposición por el procedimiento de urgencia. 100/000001. Proposición de Reforma del artículo 135 de la Constitución Española. BOCG. Congreso de los Diputados. Serie B. n.º. 329-2. 31 de agosto de 2011.

20 Tanto en la doctrina como en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional se discute sobre si la facultad de reducir los plazos a la mitad que establece el artículo 93 del RC se debe considerar el reconocimiento

pone que la reforma tan sólo se debatirá en Pleno de acuerdo con las normas para los debates de totalidad. ¡Desde luego, limitar más el procedimiento de discusión parlamentaria es imposible, salvo, claro está, que se apliquen usos parlamentarios que aún los reduzcan más y que, por cierto, también se ha hecho! En la práctica esto ¿qué significa? Pues sencillamente que el paso por el Congreso de los Diputados de la reforma constitucional se reduce a la mínima expresión con lo que ello conlleva de cercenar la publicidad de la medida, la contradicción existente entre las fuerzas políticas, el derecho de enmienda y con ello, la capacidad plena de que las minorías puedan hacer ver su posición ante la reforma.

Lo inapropiado de este «procedimiento de urgencia y lectura única» tiene, además de notables reservas de carácter procesal y de estricta interpretación de las normas de la Cámara que después señalaré, una explicación de fondo muy importante²¹.

Si en el Estado democrático se ha llegado a la convicción de que debe ser el Parlamento el que pueda cambiar la Constitución, por las razones que ya apunté en páginas anteriores, ese «trabajo» no se puede someter a trámites parlamentarios de nula transcendencia donde el criterio de «oportunidad política» de la mayoría y de racionalización del trabajo parlamentario impere sobre los principios de contradicción y debate. Aunque, como algunos han señalado, pudiéramos considerar que estamos ante reformas constitucionales «menor» siempre sería una reforma constitucional con lo que ello implica. Pero además, en este caso, era un cambio constitucional de gran calado político que no contaba con el acuerdo de todas las fuerzas parlamentarias.

Pero es más, el «procedimiento de urgencia y lectura única» se convierte en algo muy cercano a un fraude de ley. Si el artículo 167 prevé un procedimiento específico para la reforma constitucional, puesto que la competencia en la reforma es del Parlamento, al aplicar las previsiones de las normas parlamentarias de los procedimientos abreviados se produce una «triple poda» en los trámites: plazos, órganos que intervienen y acciones que se ejercitan, con lo que en la práctica, por mucho que se requiera una mayoría más cualificada en la votación final o un número mayor de grupos parlamentarios o diputados que suscriban la «iniciativa», lo que se está haciendo es defraudando el procedimiento. El artículo 167 de la CE no sólo está haciendo referencia al requisito de mayorías cualificadas, sino que también está reclamando, implícitamente, que se cumplan las fases del procedimiento para que el tiempo de enmienda y ponencia abra la puerta a la negociación política; se cumpla el trámite de debate y contradicción, para que los distintos grupos parlamentarios puedan fijar su posición; y que todo ello se desarrolle con la máxima publicidad, para que la opinión pública tenga una idea clara de lo que se pretende cambiar

de un procedimiento especial por razón del tiempo, no es una cuestión central de este trabajo y por ello no quiero entrar en ese debate. Aunque no estaría de más recordar la autonomía organizativa de las Cámaras que el artículo 72 de la CE establece. Vid STC 234/2000, de 3 de octubre. REDONDO GARCÍA, A.M. *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid 2001.

21 Cuando ya estaba este trabajo en imprenta ha aparecido un libro monográfico del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos que analiza la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria y en donde la profesora Ripollés Serrano presenta un trabajo interesante de consultar para conocer el procedimiento parlamentario en la reforma del artículo 135 CE. RIPOLLÉS SERRANO, M^a. R. «El procedimiento parlamentario de la reforma constitucional de 2011». En la obra de AA.VV *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*. Directores Enrique Álvarez Conde y Clara Souto Galván. Instituto de Derecho Público. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid 2012.

y donde se encuentran ante esos cambios cada fuerza política. ¡Es una obviedad! Qué sin embargo, se ha descuidado en las dos reformas constitucionales que se han producido en España.

Decía más arriba, que hay cuestiones de carácter estrictamente parlamentario y naturaleza «procesal» que nos llevan, también, a la conclusión de que el procedimiento de urgencia y lectura única es totalmente inapropiado: en primer lugar, porque aunque los reglamentos no lo impiden es más que discutible que se puedan acumular procedimientos especiales por razón de la materia y procedimientos abreviados. Cuando la Constitución y los Reglamentos establecen un procedimiento especial para aprobar ciertas leyes es porque las consideran de especial interés y quiere que se le preste más atención en el *iter* parlamentario —v.gr. ley de presupuestos, ley orgánica, reforma de los estatutos de autonomía o reforma constitucional—. Es decir, la filosofía que está bajo estos procedimientos es proteger el cumplimiento de unos ciertos trámites por la importancia de la materia que se ha de legislar. Por el contrario, en los procedimientos abreviados, la filosofía que les define es reducir los plazos por la «menor entidad» de la materia que se regula. Por eso, en el procedimiento de lectura única previsto en el artículo 150.1 RC, se dice será aplicable «*Cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita, el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar que se tramite directamente y en lectura única*». Lo más importante es la mención a *cualquier* cuando la naturaleza lo aconseje o cuya simplicidad de formulación lo permita.

Cualquier reforma constitucional *por sí* tiene la entidad suficiente para que no se pueda considerar una tramitación de *gran simplicidad* y tampoco la *naturaleza* de un cambio constitucional puede aconsejar reducir los plazos parlamentarios. Por ello, no es en ningún caso aconsejable aplicar las previsiones de los artículos 150.1 y 93 del RC. En el caso de la reforma del artículo 135 de la CE su aplicación es mucho menos oportuna: no se puede considerar cuestión «menor» y, mucho menos, del «gran simplicidad» establecer un techo de déficit público y la limitación de poder de endeudamiento del Estado, Comunidades Autónomas y Municipios para aplicarle este procedimiento. Mucho menos cuando, además de la complejidad de la materia, nos encontramos con que un buen número de grupos parlamentarios no están de acuerdo con la reforma y tenían la pretensión de presentar enmiendas de distinta naturaleza²².

Una cuestión también de estricta naturaleza parlamentaria es la diferencia de trámite que se produce entre lo que se hace en el Congreso de los Diputados y el Senado. Soy consciente de la autonomía parlamentaria y la potestad de cada cámara para regular sus formas de trabajo; sin embargo, eso no quita para que un procedimiento que es un *continuo* producido en ambas cámaras que, incluso, puede llegar a constituir una Comisión paritaria para dirimir discrepancias, presente la «curiosidad» de que en el Senado se establezca un trámite que perfecciona las fases de ponencia, comisión y pleno, y en el Con-

22 La profesora García-Escudero ha señalado que el procedimiento de lectura única se emplea básicamente para tres supuestos: 1 *Para la tramitación de proyectos o proposiciones de ley muy breves y sencillos, básicamente consensuados*. 2 *Para la tramitación de proyectos o proposiciones sobre los que recae acuerdo unánime de tramitación...* 3. *Cuando se opta por este procedimiento, o así lo impone una ley...* GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, P. «El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: regulación, fases y tipos», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 16, 2005, pág. 238.

greso de los Diputados se puede sustanciar evitando la ponencia y comisión²³. No tienes explicación dicha distinción al menos por dos motivos: primero, si la simplicidad y la «poca relevancia» de lo que se va a reformar es argumento en el Congreso para la lectura única no tiene sentido que en el Senado no sea también así. Segundo, que se cumplan los trámites de ponencia y comisión, que es donde de verdad se ofrece la oportunidad de la negociación y transacción entre grupos parlamentarios, en el Senado que es una Cámara con funciones parlamentarias «limitadas» y se suprima en el Congreso de los Diputados que es la auténtica cámara de la representación popular y del debate político en su plenitud tiene poco sentido e, incluso, diría yo podría llegar a ser contradictorio.

4.2. LA PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS EN «EL PROCEDIMIENTO ABREVIADO Y DE LECTURA ÚNICA»

Como decía en el epígrafe anterior, no debemos perder de vista que al establecer el procedimiento de lectura única como cauce para la tramitación de la reforma constitucional se prescinde de la fase de Comisión y Ponencia. Luego, la pregunta que nos debemos hacer es: ¿qué sucede con la presentación de enmiendas? No han faltado autores que entienden que está limitado el derecho de enmienda²⁴.

Sin embargo, esa no es la práctica y, por el contrario, el derecho de enmienda se puede ejercer sin más limitaciones que en otros procedimientos. En el caso que nos ocupa, tomada en consideración la Proposición de ley, lo primero que se planteó fue la apertura del plazo de enmiendas para los Diputados y Grupos Parlamentarios, a renglón seguido se produce el trámite de admisión y calificación a trámite de dichas enmiendas.

La Mesa de la Cámara a la hora de admitir a trámite las enmiendas tenía que tener en cuenta dos cuestiones: por un lado, en aplicación del artículo 126.5 del RC, rechazar las enmiendas a la totalidad de devolución; por otro, sobre el resto de las enmiendas, plantearse si ha de exigir congruencia entre ellas y la Proposición de reforma.

De las dos cuestiones que he señalado, la primera no plantea problema alguno, el ejercicio del derecho de enmienda, en este caso, no reconoce la presentación de enmiendas a la totalidad de devolución puesto que estamos ante una Proposición de reforma constitucional de Congreso de los Diputados y, por tanto, lo sensato es que no se «devuelva» una iniciativa que ha votado favorablemente pocos días antes en la toma en consideración. Pero salvada esa cuestión que, como he dicho, es de pura lógica, se admite cualquier tipo de enmiendas: de totalidad con texto alternativo y enmiendas parciales.

23 El artículo 154 del Reglamento del Senado dice: 1. Cuando el Senado reciba un proyecto de reforma constitucional, presentado y aprobado previamente por el Congreso de los Diputados, la Mesa dispondrá su inmediata publicación y fijará el plazo para la presentación de enmiendas. 2. La Comisión de Constitución podrá designar una Ponencia encargada de informar el proyecto y las enmiendas presentadas al mismo y elaborará el correspondiente dictamen que será elevado al Pleno de la Cámara para su debate y votación. La Comisión y, en su caso, la Ponencia observarán los plazos que se fijen por la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces.

24 GARCÍA MARTÍNEZ, M. A. *El procedimiento legislativo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987. pág. 298. GÓMEZ LUGO, Y. *Los procedimientos legislativos especiales en las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008. pág. 333.

El problema que se plantea, y sobre el que deberíamos reflexionar, es que si se han suprimido las fases de Ponencia y Comisión en la práctica se dificulta enormemente las posibilidades de negociación y transacción de las enmiendas. No me voy a extender aquí nuevamente en una cuestión de teoría general, pero el procedimiento legislativo además de abrir un tiempo para el debate público en la fase de Pleno de discusión de la iniciativa, ha previsto una fase inicial que se activa una vez se han presentado las enmiendas para que los ponentes de la ley puedan poner en común sus posiciones políticas y negociar acuerdos y transacciones que, finalmente, se plasman en el Informe que la ponencia hace a la Comisión. A su vez, la fase de comisión es otro momento donde aún queda oportunidad para acuerdos entre las fuerzas políticas antes de que se eleve el Dictamen al Pleno²⁵. Todo esto sería prescindible si, como dice el artículo 150.1 RC, «...la simplicidad de formulación lo permita...». En definitiva, que como decíamos haciéndonos eco de la teoría general sobre los procedimientos abreviados, lo normal es que dicho cauces, parlamentario se active para una iniciativa que goce del consenso de los grupos de la cámara y las enmiendas sean nulas o de escasa trascendencia política. Puesto que el procedimiento de lectura única supone una limitación de las facultades parlamentaria de enmienda y debate, se ha de aplicar de forma muy restrictiva, limitado a materias de carácter técnico y escasa importancia política, a la vez que su tramitación goza de un amplio consenso.

Por el contrario, lo que sucedió con el trámite de la reforma del artículo 135 de la CE, es que la posición de los grupos parlamentarios era todo menos de consenso y acuerdo. Desde el primer momento aparecieron dos grandes bloques: la mayoría proponente, Grupo Parlamentario Socialista y Grupo Parlamentario Popular, y el resto de los grupos en la Cámara que por unas u otras razones tenían notables discrepancias con la reforma²⁶. Eso, precisamente, es lo que lleva a que se presente un buen número de enmiendas tanto a la totalidad como de carácter parcial. ¡El resultado! Pues que como veremos en los folios siguientes la Mesa tiene que hacer mil «piruetas» en la fase de admisión a trámite abriendo un plazo para «reformulación de enmiendas» y admitiendo otras que en otro contexto no hubieran sido admitidas.

La segunda cuestión que planteaba al inicio de este epígrafe es la congruencia entre las enmiendas y la iniciativa parlamentaria que se va a debatir. Este no es un asunto nuevo, aunque sí presenta ciertas peculiaridades en este tipo de procedimientos —la reforma constitucional se puede llevar a cabo por la vía del 167 y del 168 de la CE y cada uno de ellos tiene un procedimiento distinto— La congruencia entre enmiendas e iniciativa tenía gran importancia en este caso puesto que la Mesa de la Cámara debía calificar un gran número de enmiendas, muchas de ellas con una gran carga política debido a la importancia que tiene un trámite de reforma constitucional así como que los grupos parlamentarios eran conscientes que no tendrían oportunidad de negociar en la fase de ponencia y comisión y todo ello se tendría que ver en el debate de totalidad del Pleno de la Cámara.

25 Estoy de acuerdo con el criterio de autores como Redondo García cuando dice que «la tramitación en lectura única debe utilizarse restringidamente y, en nuestra opinión, incluso sea conveniente modificar su regulación». REDONDO GARCÍA, A. M. *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos...* cit. pág. 260.

26 Desde luego nada tiene que ver con la reforma del artículo 13.2 CE realizada en 1992. Allí, todas las fuerzas políticas parlamentarias estaban de acuerdo con la modificación del precepto y no se presentó enmienda alguna. Por otro lado, la modificación era de gran simplicidad, añadir y *pasivo*.

Como decía, la cuestión principal y de carácter general que se plantea a la hora de la calificación de las enmiendas es la congruencia exigible respecto a la Proposición, en este caso, de reforma constitucional.

Lo primero que tenemos que decir es que en caso de la reforma del artículo 135 de la CE estábamos ante un procedimiento abreviado que se sustancia, como ya hemos dicho, por la vía del 167 de la CE; por lo tanto, de acuerdo con las previsiones del 146 del RC de donde debemos deducir que no cabría admitir a trámite enmiendas que supongan cambiar preceptos que deban ser vehiculados para la reforma por el artículo 168 de la CE y el 147 del RC. En la práctica, por los argumentos que a continuación voy a desarrollar, eso no se debería producir y de hacerse se deberían inadmitir dichas enmiendas por incongruentes.

La cuestión de la congruencia de las enmiendas con la proposición o proyecto de ley que se vaya a debatir, como decía, no es nueva²⁷. Desde la Sentencia 99/1987 hasta la 119/2011 el Alto Tribunal se ha pronunciado en distintas ocasiones y, tengo que decir, que con tesis contrapuestas. La posición que han mantenido las Mesas de las Cámaras durante estos años ha sido la de no entrar a valorar la congruencia de las enmiendas con el texto de las iniciativas legislativas correspondientes. Los órganos parlamentarios que así se han guiado lo hacían sujetándose al argumento de la Sentencia del 87 cuando decía «...no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de las Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y Proposición de Ley» (fj 3).

Pero como decía, la posición del Tribunal Constitucional no ha sido constante en esa tesis y no faltan pronunciamientos donde se reclama sin ambages homogeneidad de objeto entre las enmiendas y el texto enmendado. En la Sentencia 23/1990 se dice que las enmiendas de texto alternativo (que en el caso se habían presentado) debían versar sobre la materia a que se refiere el Proyecto de Ley que trata de modificar, lo que se deduce lógicamente del carácter alternativo de las propuestas. El Tribunal sigue argumentando que una enmienda quedaría desvirtuada si se convirtiese en otro proyecto de modificación de la iniciativa que tuviera mucha mayor envergadura al pretender modificar otros preceptos estatutarios que no eran objeto del Proyecto de Ley originario. En el mismo sentido, y con más claridad si cabe, el Auto 118/1999 dice que no es suficiente una genérica correlación material entre la enmienda y el texto enmendado, no bastando que se inscriban en el mismo sector material, sino que es necesario que verse sobre el mismo objeto que el del texto enmendado, lo que no es sino consecuencia de que la enmienda a la totalidad propone un texto alternativo pero no un objeto alternativo. Por supuesto, el Alto Tribunal, ha exigido esa relación entre enmienda y texto enmendado no sólo es para las enmiendas de texto alternativo sino que también las enmiendas parciales o al articulado que, además, han de ser congruentes con el Proyecto o Proposición de Ley (STC 275/1993).

Este asunto ha dado un «giro» interesante con la Sentencia 119/2011, en la que el Alto Tribunal se decanta en la posición dubitativa seguida hasta ahora por pedir la

27 Vid. ARCE JANÁRIZ, A. «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*. n.º. 4. Mayo-agostos 1994. ARANDA ÁLVAREZ, E. «Tres casos difíciles en la fase del Senado del procedimiento legislativo», *Revista de las Cortes Generales*. n.º. 39, Madrid 1996. MERINO MERCHÁN, J.F. y DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L. «Las facultades de calificación de las enmiendas por las Mesas de las Cámaras», *Revista de las Cortes Generales*, n.º, 23, 1991.

congruencia entre las enmiendas y el Proyecto o Proposición de Ley al que se planten. Quizás merezca traer aquí la claridad con la que el Tribunal argumenta sobre el asunto²⁸.

«Con carácter general, la necesidad de una correlación material entre la enmienda y el texto enmendado se deriva, en primer lugar, del carácter subsidiario que, por su propia naturaleza, toda enmienda tiene respecto al texto enmendado. Además, la propia lógica de la tramitación legislativa también aboca a dicha conclusión, ya que, una vez que una iniciativa legislativa es aceptada por la Cámara o Asamblea Legislativa como objeto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado, toda vez que esa función la cumple, precisamente, el ya superado trámite de enmiendas a la totalidad, que no puede ser reabierto.

En efecto, la enmienda, conceptual y lingüísticamente, implica la modificación de algo preexistente, cuyo objeto y naturaleza ha sido determinado con anterioridad; sólo se enmienda lo ya definido. La enmienda no puede servir de mecanismo para dar vida a una realidad nueva, que debe nacer de una, también, nueva iniciativa. Ello, trasladado al ámbito legislativo, supone que, a partir de un proyecto de ley, la configuración de lo que pretende ser una nueva norma se realiza a través de su discusión parlamentaria por la Cámara en el debate de totalidad como decisión de los representantes de la voluntad popular de iniciar la discusión de esa iniciativa, que responde a unas determinadas valoraciones de quienes pueden hacerlo sobre su oportunidad y sobre sus líneas generales; tomada esa primera decisión, se abre su discusión parlamentaria para perfilar su contenido concreto y específico a través del debate pudiendo, ahora sí, introducir cambios mediante el ejercicio del derecho de enmienda y legitimando democráticamente la norma que va a nacer primero mediante la discusión pública y luego a través de la votación o votaciones de la norma, según su naturaleza, como manifestación de la voluntad general democráticamente configurada (ff. 6).

No menos importante que lo antes señalado son las puntualizaciones que en el fundamento 7º hace el Alto Tribunal a esos planteamientos generales bajo el título de «*algunas ideas adicionales*»: 1. «*para determinar si concurre o no esa conexión material o relación de homogeneidad entre la iniciativa legislativa y la enmienda presentada, el órgano al que reglamentariamente corresponda efectuar ese análisis contará con un amplio margen de valoración*». 2. La «*valoración debe hacerse en el seno de un procedimiento, el procedimiento legislativo en el que las dos Cámaras no están situadas en una misma posición. Por tanto, la aplicación de esta doctrina en cada caso no puede hacerse sin valorar que el Congreso y el Senado no actúan ni en el mismo momento ni son exactamente las mismas sus facultades formales dentro del proceso de adopción de la ley*». 3. «*Aun asumiendo que en determinadas circunstancias pueden existir razones de urgencia que propicien acelerar la aprobación de una concreta iniciativa legislativa, existe la posibilidad de acudir a otros mecanismos, como, cuando resulte jurídicamente viable, al Decreto-ley o a las tramitaciones legislativas por los procedimientos de urgencia o en lectura única. Dicho de otra forma, aceptar el ejercicio del derecho de enmienda como mecanismo paliativo o sustitutivo de las insuficiencias que pudieran tener los procedimientos legislativos supondría tanto como hacer caso omiso de la voluntad del constituyente*».

28 A los efectos de revisar la jurisprudencia sobre este particular sentada por el Pleno de este Tribunal en las SSTC 99/1987 y 194/2000, y de clarificarla a la vista de la STC 23/1990 y de los AATC 275/1993 y 118/1999, se ha avocado el presente recurso de amparo al Pleno del Tribunal [art. 10.1 n) LOTC], en virtud de lo establecido en el art. 13 LOTC. Esta clarificación y revisión resultan especialmente convenientes al tratarse de resoluciones de distinta naturaleza y, por tanto, autoridad doctrinal, Sentencias y Autos, y dictados tanto en recursos de inconstitucionalidad como en recursos de amparo.

Desde luego la doctrina que sienta el Tribunal Constitucional con esta sentencia —no se ha de olvidar que es del Pleno— es bastante contundente: a partir de ahora, como ya había señalado un sector importante de la doctrina científica, las Mesas de las cámaras a la hora de calificar las enmiendas lo deben hacer teniendo en cuenta que guardan la consiguiente coherencia y correlación material con el texto a la que se presentan. Reconociendo, eso sí, que dichos órganos cuenta para *ese análisis con un amplio margen de valoración*.

Conocido todo lo anterior, la cuestión es saber qué pasó en la tramitación de las enmiendas presentadas ante la Proposición de Ley de reforma del artículo 135 de la CE. Ante la pretensión de los grupos parlamentarios que estaban en contra de la reforma constitucional y encontraban escaso margen para hacer valer su disconformidad de introducir en el debate asuntos que trascendían las previsiones de la Proposición de Ley, a la Mesa del Congreso de los Diputados no le quedó más remedio que inadmitir muchas de las enmiendas presentadas. Es el caso, entre otras, de la enmienda número 3 de la Sra. Barkos por pretender modificar el procedimiento de reforma constitucional establecido en el Título X de la Constitución. Las enmiendas número 4, 5 y 6 del grupo parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds: la primera, por introducir una reforma constitucional nueva que, además, se debía tramitar por el procedimiento del artículo 168 de la CE; la segunda, porque bajo el «ropaje» de enmienda de supresión lo que introduce es una enmienda de devolución; y la tercera por proponer la reforma del artículo 2 de la CE que nada tiene que ver con la Proposición de Ley. Por este mismo motivo, la enmienda número 11 del grupo parlamentario Vasco (EAJ-PNV) que, nuevamente, intenta que se reforme el artículo 2 de la Constitución. Finalmente, las enmiendas número 21 y 22 de la Señora Díez González que pretendía: en la primera, adicionar un precepto para que la iniciativa tuviera que someterse a referéndum; y en la segunda, introducir un procedimiento de reforma constitucional para modificar el sistema electoral.

Creo que no hay nada que reprochar a la Mesa del Congreso de los Diputados cuando inadmite las enmiendas antes señaladas. Está bien claro que no guardan la coherencia y correlación material necesaria con la Proposición de ley para poder ser admitidas a trámite. Sin embargo, también es cierto que lo inadecuado del procedimiento y la «indignación» de los grupos parlamentarios que estaban en contra de la reforma constitucional y veían que no podían ni tan siquiera presentar sus argumentos y alternativa fue un acicate para pretender «romper» el debate mediante la presentación de enmiendas que nada tenían que ver con lo que se estaba discutiendo pero que expresan posiciones política maximalistas de cada uno de esos grupos.

V. PRIMERA CONCLUSIÓN: SOBRE LA APLICACIÓN DEL «PROCEDIMIENTO URGENTE Y LECTURA ÚNICA» A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 135 DE LA CE

Después de todo lo dicho hasta aquí, parece bastante claro lo inapropiado de sumar al procedimiento especial de reforma constitucional el «procedimiento de urgencia y en lectura única». En primer lugar, como ya he señalado, porque la reforma constitucional

realizada por el Parlamento no se puede ver como un procedimiento legislativo cualquiera. Estamos ante el «recurso último» del sistema democrático para ajustar la Constitución a la realidad social, por lo que parece bastante lógico que, aunque por razones de continuidad del sistema y equiparación entre poder constituyente y el pueblo en cuanto que «poder constituido» representado en el Parlamento, lo normal es que el trámite parlamentario asegure la plena intervención de todos los sujetos políticos y que lo puedan hacer con plena capacidad de enmienda, negociación, debate y publicidad.

En el presente caso, una vez que el Pleno tomó en consideración la Proposición de ley y decidió activar el procedimiento de lectura única, la Mesa se pronunció favorable a la aplicación del procedimiento de urgencia y decidió abrir el plazo de enmienda. Para dicho plazo se aplicó las previsiones del artículo 90 RC para reducir aún más el tiempo previsto con lo que en dos días se tuvieron que registrar las enmiendas. Al tercer día (2 de septiembre) se convocó el Pleno para que mediante un debate de totalidad se votase la reforma constitucional. Tan inusitada rapidez es también contraria a las previsiones reglamentarias para la aplicación del procedimiento de urgencia, como he señalado, solo aplicable a aquellas materias que por su simplicidad y acuerdo político así lo aconsejen. Sin embargo, aquí estamos ante una reforma constitucional que tenía una destacada naturaleza política y una notable complejidad para su formulación —como, por cierto, demuestra la formulación «reglamentista» del precepto—.

No es objetable que la reforma constitucional de 1992 se tramitara de la misma forma. Entre una y la otra hay diferencias sustanciales: aquella era fundamentalmente técnica, derivaba del cumplimiento del Tratado de Maastricht y de la Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, y se limitaba a incluir las palabras «y pasivo» en el artículo 13. 2 CE. Además, de gozar del consenso unánime de todos los grupos parlamentarios. Por su parte, la reforma de 2011 impone unas determinadas opciones políticas en materia de estabilidad presupuestaria a las Administraciones Públicas, tiene una redacción prolija y extensa y contó con la posición contraria de todos los grupos parlamentarios salvo el PSOE y el PP.

VI. SEGUNDA CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE ESTABLECER UNOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL MÁS CLAROS EN LOS REGLAMENTOS PARLAMENTARIOS

Como es conocido por todos, los procedimientos de reforma constitucional son los previstos en los artículos 167 y 168 de la CE, que tienen su desarrollo reglamentario para el Congreso de los Diputados en los artículos 146 a 147 RC y 152 a 159 RS.

En este trabajo me he ocupado tan sólo de intentar demostrar lo inadecuado que resulta la remisión que el 146 del RC hace a las normas establecidas para el trámite de los proyectos y proposiciones de ley; sobre todo, cuando ello supone abrir la puerta para que se tramite la reforma constitucional por procedimientos abreviados —más aún cuando se hace mediante una «doble reducción»: urgencia y lectura única—.

Pero no debemos perder de vista que el artículo 167 CE también prevé que en el procedimiento de reforma constitucional, en el caso de desacuerdo entre las Cámara, se debe activar una Comisión paritaria y, teniendo en cuenta que si se da esa situación por

la naturaleza del trabajo que ha de realizar estaríamos ante un trámite de gran importancia política y de organización parlamentaria, parece que la nula mención de los reglamentos de las cámaras en cuanto a la forma de constitución, objeto de discusión o forma de desarrollar sus trabajos generaría notables problemas que, creo, también requeriría de una regulación reglamentaria más detallada.

Desde luego, y aunque no ha sido objeto de este trabajo, sería la oportunidad de mejorar con una redacción nueva el procedimiento para la reforma agravada previsto en el artículo 147 RC. No voy a desarrollar los argumentos sobre los problemas que el procedimiento agravado presenta tal como está establecido, me basta traer aquí una pequeña enumeración de los más importantes y remitirme al epígrafe VI del Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional de 2006 y el magnífico trabajo de la profesora y letrada de las Cortes Generales García-Escudero cuando estudia el procedimiento de reforma constitucional agravado²⁹. Veamos algunos de esos problemas: 1. Puesto que la reforma constitucional en este procedimiento se sustancia en «dos parlamentos», no está claro si para iniciar el procedimiento se ha de presentar una iniciativa de reforma constitucional con un texto articulado o bastaría con unos «principios de revisión constitucional». 2. Puesto que no queda claro qué se presenta en la iniciativa, tampoco queda claro si a esa iniciativa se le pueden presentar enmiendas y de qué naturaleza. 3. No queda claro si las Cortes resultantes de las elecciones tras aprobar el «principio de revisión» quedarán condicionadas por aquél texto o podrían actuar con entera libertad al formular los términos de la reforma. 4. Finalmente y tan sólo para no alargarme, no queda claro a quién de las segundas Cortes corresponde elaborar en texto para la reforma constitucional.

En definitiva, contamos con dos procedimientos parlamentarios para la reforma constitucional de una *notable ambigüedad*, como dijera el Consejo de Estado refiriéndose al procedimiento agravado, que en el contexto en el que nos encontramos, donde más pronto que tarde se abrirán nuevas reformas constitucionales de cierto calado, generan incertidumbres como para que sea más que razonable hacer las reformas reglamentarias necesarias que aseguren un trámite parlamentario que no cercene los derechos de enmienda, debate y publicidad de los distintos grupos parlamentarios que es lo que ha sucedido, según mi criterio, en la última reforma.

TITLE: *The paramount importance of the procedure for constitutional reform.*

ABSTRACT: *The constitutional amendment of article 135 of the Spanish Constitution has shown that the current parliamentary procedure for constitutional reform is totally inadequate.*

A constitutional reform of the importance of the one approved of the article 135 of the Spanish Constitution should not have been passed with such a significant reduction of procedural deadlines, and with just a single reading in the full Chamber. Such an important constitutional reform requires a scrupulous respect of the principles that surround parliamentary procedure: right of amendment, negotiation, terms of debate and maximum publicity. The current regulatory provisions do not fully guarantee these principles. Therefore, this essay proposes a change of the relevant regulations in order to ensure parliamentary procedures more adequate in terms of fulfilling the important purposes of constitutional reform.

²⁹ Puede consultarse el informe con un estudio detallado en la obra dirigida por RUBIO LLORENTE, F. y ÁLVAREZ JUNCO, J. *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos*, Consejo de Estado - CEPC, Madrid, 2006; sobre el procedimiento agravado para la reforma constitucional puede verse el trabajo citado supra de P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ.

RESUMEN: *La reforma constitucional del artículo 135 de la CE nos ha situado ante la evidencia de que el procedimiento parlamentario con que contamos para dichos cambios es totalmente inadecuado. Una reforma constitucional del calado y relevancia del artículo 135 de la CE no se puede tramitar en el Congreso de los Diputados reduciendo los plazos a la mínima expresión y en una única lectura del Pleno de la Cámara. La importancia de una reforma constitucional requiere de un escrupuloso respeto a los principios que orientan el procedimiento parlamentario: derecho de enmienda, tiempo de negociación, debate y máxima publicidad. Como las previsiones reglamentarias vigentes no se garantizan plenamente estos principios. Por eso, este trabajo propone una reforma de los preceptos correspondientes para asegurar unos procedimientos parlamentarios más adecuados a los importantes objetivos del cambio constitucional.*

KEY WORDS: *Constitutional amendment. Parliamentary proceeding. Right of amendment. Parliamentary negotiation. Publicity. Parliamentary debate.*

PALABRAS CLAVE: *Reforma constitucional. Procedimiento parlamentario. Derecho de enmienda. Negociación parlamentaria. Publicidad. Debate parlamentario.*

FECHA RECEPCIÓN: 10.01.2012

FECHA ACEPTACIÓN: 15.02.2012